

La Constitución de 1925. Crisis y legitimación constitucional en perspectiva sociológica

Aldo Mascareño*

Resumen

El texto propone un análisis sociológico de la dinámica de legitimación de la Constitución chilena de 1925. El período de vigencia de esta Constitución se corresponde con el tránsito en Chile de una sociedad tradicional a una sociedad moderna. La Constitución de 1925 surge como consecuencia de la crisis de inicios del siglo XX representada en la *questión social* y concluye en la crisis política de 1973. A pesar de la intervención militar en sus orígenes, ella alcanza legitimidad en tanto traduce garantías constitucionales en instituciones sociales de inclusión que permiten a un número creciente de la población incorporarse en la experiencia de modernización. Si bien el proceso de inclusión se encuentra con obstáculos desde la década de 1950 en adelante, múltiples reformas constitucionales y la expansión de instituciones de inclusión muestran una sostenida legitimidad de la Constitución de 1925 que solo se quiebra con la destrucción constitucional de 1973. El texto finaliza elaborando algunas conclusiones relacionadas al impulso constitucional actual.

Palabras clave: Constitución de 1925, legitimación, crisis, modernización, inclusión

La relación de la sociología con la legitimación política y la validez jurídica ha sido permanente desde sus orígenes. De acuerdo a Thornhill (2011), el nacimiento de la sociología puede ser visto como un contramovimiento a la Ilustración (Kant, Rousseau) y a las teorías del derecho natural, en tanto rechaza el deductivismo normativo según el cual la legitimidad de la acción estatal derivaba de principios racionalmente generalizados (igualdad, libertad, justicia, humanidad, dignidad) a los cuales los Estados deben cumplimiento. La sociología habría observado el problema más bien de manera histórica, identificando procesos complejos y multinivelados de construcción de legitimidad. En el origen de este enfoque se sitúan Max Weber (1992) con sus tipos ideales de dominación legítima, Eugen Ehrlich (2001[1912]) con su teoría del *derecho viviente* conducente a un pluralismo jurídico, y Theodor Geiger (1979[1946]) con su tesis sobre la efectividad del orden jurídico garantizada por la interdependencia social y, en último término, por la coacción.

En la segunda mitad del siglo XX, tanto la teoría del derecho como la sociología del derecho adquirieron una tonalidad predominantemente normativa. En el primer caso, los enfoques de Dworkin (1978), Rawls (1999) y Alexy (1983) son indicativos de esta tendencia; en el segundo, las propuestas de Habermas (2005), con los derechos humanos en la cima de la jerarquía legitimatoria, y la idea de un *Kantian constitutional mindset* (Koskeniemi 2007; Brunkhorst 2014), ilustran el giro normativo. Junto a ellas, sin embargo, un conjunto de propuestas retoman una aproximación en la que el componente sociológico prevalece sobre el normativo, o en el que, más bien, la producción de normas

* PhD en Sociología (Universidad de Bielefeld, Alemania). Actualmente es profesor titular de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez e Investigador Principal del Núcleo Milenio Modelos de Crisis (NS 130017). Email: aldo.mascareno@uai.cl.

y la legitimidad de ellas es aclarada sociológicamente antes que asumida como fundamento de la operación del derecho y los órdenes políticos. Enfoques como el de Luhmann (1983), en el que la legitimación procedimental adquiere no solo un sentido instrumental asociado a fines, sino también un sentido simbólico consumatorio (que satisface expectativas en su operación inmediata), o propuestas como la de Teubner (2012), en la que la fragmentación de la sociedad mundial reconstituye una forma de pluralismo jurídico ahora a nivel global, restablecen la pregunta sociológica por el *cómo* la sociedad llega a producir estándares a los cuales atribuye no solo un carácter normativo, sino también una fuerza simbólica suficiente como para motivar la acción y la formación de estructuras sociales que, de manera contingente, logran una alta legitimidad y también la pierden en el transcurso de procesos sociales de escala ampliada.

Esta perspectiva sociológica es la que adopto para explorar las condiciones de legitimación de la Constitución chilena de 1925. No busco, por tanto, evaluar su legitimidad desde un estándar normativo predefinido, tampoco derivar conclusiones a partir de una indagación de sus contenidos dogmáticos, o examinar las cadenas de validez de sus antecedentes y consecuentes constitucionales o de la producción legislativa que se monta sobre ella. Mi objetivo es sociológico en un doble sentido. Por un lado, me pregunto *cómo* la Constitución de 1925 obtiene y produce condiciones sociales de legitimación, y por otro, establezco un correlato entre esas condiciones y procesos sociales de amplio alcance histórico y estructural en el siglo XX.

Más allá del evidente interés que la reflexión en torno a la Constitución de 1925 puede tener para un nuevo impulso constitucional hoy en Chile, dos cosas son, a mi juicio, sociológicamente interesantes de esta Constitución. Primero, su origen y su conclusión están marcados por crisis de proporciones, y segundo, durante su ejercicio se produce en Chile la construcción de una sociedad moderna en el sentido sociológico del término, esto es, una *sociedad de masas* –como la sociología de la época la entendió (De la Cuadra 1957; Germani 1962; Heise 1977[1960]).

Sobre estas bases, una primera hipótesis de este texto es que las crisis sociales juegan un rol relevante en el cambio y la dinámica de la legitimación constitucional. Las crisis sociales son momentos en los que se hace evidente un distanciamiento entre expectativas y experiencia (Koselleck 2006; Cordero 2017), en los que la inadecuación de las estructuras sociales frente a las expectativas de inclusión que ellas mismas han abierto, se transforma en motivación de cambio institucional (Cordero, Mascareño y Chernilo 2016). Pero puesto que las crisis responden a la historicidad de una época, las instituciones que fundan o reinventan no pueden considerarse permanentes; despliegan sus posibilidades hasta que se enfrentan al exceso de su propio éxito. En el interior de sus soluciones incuban incrementalmente problemas que afectan sus condiciones de legitimación y abren nuevos momentos de criticalidad y transformación (Mascareño, Goles y Ruz 2016). Estos momentos pueden ser absorbidos por el marco institucional por medio de procesos de reforma que logran manejar potenciales condiciones de crisis, como a mi juicio lo hizo la Constitución de 1925 entre la década de 1950 y 1973 hasta su interrupción radical con el golpe militar.

Cuando se observa el período de vigencia de la Constitución de 1925 (formalmente entre 1925 y 1973), entonces una correlación sociológica entre ella y la transformación de

Chile en una sociedad moderna de masas, salta inmediatamente a la vista. En las primeras décadas del siglo XX, entra en crisis la primera fase de modernización agro-exportadora en Chile. Ahí se gesta una nueva Constitución que establece el horizonte político-institucional que acompañará y sostendrá la segunda fase de modernización de industrialización sustitutiva de importaciones, así como la formación de una estrategia moderna de inclusión social –o expresado en semántica política, una estrategia de *bienestar* en el marco de relaciones capitalistas– que se detiene abruptamente en 1973, y que inaugura una tercera fase de modernización de mercado institucionalmente configurada en la Constitución de 1980.

Esta correlación entre crisis, Constitución y modernización que observo en este texto, conduce a una segunda hipótesis, ahora sobre la legitimidad de la Constitución de 1925. Sostengo que a pesar de la intervención militar presente en su origen, la Constitución de 1925 logra legitimarse porque traduce sus garantías constitucionales en legislación que funda instituciones sociales adecuadas a las expectativas de la segunda fase de modernización, la que forma la sociedad moderna de masas en Chile. La legitimación deriva de una no fácil ampliación de criterios de inclusión política, de la experiencia práctica y simbólica de participación en procedimientos permanentemente abiertos por estas instituciones sociales, y en menor medida de los resultados de inclusión que se obtienen.

Para desplegar estos argumentos, en la primera sección propongo un esquema para el análisis sociológico de la legitimación que distingue entre *input legitimacy*, *throughput legitimacy* y *output legitimacy* (Schmidt 2010, 2013) y extraigo de ahí algunas conclusiones intermedias en torno a las condiciones sociológicas de legitimación de acuerdo al esquema. En la segunda sección, bajo el empleo de este esquema y a partir de literatura relevante sobre la Constitución de 1925, abordo directamente la correlación entre crisis, Constitución de 1925 y modernización. Concluyo elaborando algunas reflexiones relacionadas al impulso constitucional actual a partir de los análisis desarrollados.

1. La legitimación como problema sociológico

Ya en la concepción tradicional weberiana se acepta que la creencia en la legitimidad de la obediencia a mandatos no está siempre presente en las relaciones de dominación (Weber 1992). La legitimidad es un recurso adicional a fuerzas puramente materiales, racionales o afectivas que por sí solas no podrían mantener la dominación por demasiado tiempo. Aquella no es, por tanto, un estándar que esté contenido en algún tipo de norma desde el cual se pueda derivar la validez del orden social. En tanto se trata de una *pretensión de legitimidad*, esta es definida como problema social, es decir, como una situación que debe ser continuamente resuelta en operaciones concretas de interrelación social y cuyo éxito –esto es, la construcción de un horizonte de legitimación para una determinada institución o relación de dominación– no está previamente asegurado de manera normativa.

En tanto problema social, la legitimidad deviene contingente: puede concretarse o no en una estructura simbólica o normativa, su intensidad y extensión social son

variables, la selección de fuentes y, por tanto, los tipos de legitimación pueden ser diversos e incluso antagónicos, y precisamente por estas razones, la fuerza persuasiva de una constelación de legitimación no puede entenderse como constante en el tiempo. Bajo estas premisas, la legitimación adquiere un carácter dinámico. Más que una respuesta binaria, ella emerge y oscila en la relación social que la construye –obtiene niveles y densidades que varían temporalmente de acuerdo a la situación social que se enfrente.

Un esquema sociológico de interés para el análisis de la legitimación entendida de este modo es el que se ha desarrollado a propósito de los problemas de representación política en el marco de la Unión Europea. No es mi interés pasar revista a los problemas de legitimación en esta región; tampoco realizar un ejercicio comparativo entre las formas de legitimación desplegadas en este espacio y las que eventualmente se pueden encontrar en Chile o América Latina. Sin embargo, el esquema analítico empleado me parece suficientemente abstracto (en este sentido, universal) para su aplicación a otras situaciones, y suficientemente concreto (en este sentido, específico) para considerar la legitimación como un problema social en el modo descrito más arriba, esto es, como una propiedad emergente y dinámica en la relación social que la construye. En ese entendido, el esquema puede aportar una perspectiva sociológica de interés para el análisis de la Constitución de 1925, y también, de otros procesos constitucionales a nivel nacional.

Este esquema presenta tres momentos analíticamente distinguibles –aunque también concretamente identificables en determinadas operaciones– en los procesos de legitimación. Estos son: a) *input legitimacy*, b) *throughput legitimacy*, y c) *output legitimacy* (Willke 2012; Take 2012; Schmidt 2010, 2013; Doberstein y Millar 2014; Chatzopoulou 2015).¹ Esquemáticamente, estas formas pueden ser caracterizadas del modo siguiente (Tabla 1):

¹ Estos tres términos podrían ser traducidos como legitimidad de origen, legitimidad de proceso o ejercicio y legitimidad de resultados. Sin embargo, para evitar confusiones con semánticas ya asociadas a esos términos en la discusión sociopolítica, mantendré los términos de *input*, *throughput* y *output* en inglés –términos, por lo demás, empleados con cierta regularidad (al menos el primero y el último) en el idioma español.

Tabla 1. Características principales de la legitimidad de input, throughput y output

| Input | Throughput | Output |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Participación en procedimientos de representación electoral • Sentido de identificación con sistema político | <ul style="list-style-type: none"> • Eficacia, transparencia y <i>accountability</i> de acción de gobierno • Inclusión de personas en el despliegue de procedimientos institucionales | <ul style="list-style-type: none"> • Efectividad de rendimientos del sistema político y sus instituciones • Producción institucional de resultados programados de manera coordinada |
| <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de representación de <i>voluntad del pueblo</i> (elecciones) • Motivación de selección de medios adecuados a fines | <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de gobierno <i>con el pueblo</i> (deliberación, negociación) • Motivación de realización simbólico-expresiva de la acción | <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de gobierno <i>para el pueblo</i> (resultados de inclusión) • Motivación de consecución de fines de acción racional |

Elaboración propia sobre las siguientes fuentes: Easton 1965; Luhmann 1983; Scharpf 1999; Habermas 2000; Willke 1995, 2012; Schmidt 2010, 2013.

La *legitimidad de input* es entendida como la participación política de partidos y grupos de interés en los procesos de representación electoral (Longo y Murray 2015), los que en definitiva conducen a una producción legislativa de carácter democrático: “Las decisiones políticas son legítimas solo si, y en la medida que, reflejan ‘la voluntad del pueblo’ –esto es, cuando pueden ser derivadas de las preferencias auténticas de los miembros de una comunidad” (Scharpf 1999: 16). De manera más particular aunque indefinida, la legitimación de input también incluye un sentido de identidad ciudadana con el sistema político (Easton 1965), y presupone una construcción reconocible de un colectivo del cual la minoría pueda sentirse parte, aunque las instituciones mayoritarias decidan en una dirección distinta de sus intereses. La forma de traducir esto en operaciones sociales se logra por medio de las condiciones de una democracia formal, esto es, “los principios de una elección democrática realizada con rectitud [*fair*] como una persona, un voto; competencia de partidos, elecciones regulares periódicas; oportunidades reales de participación en el voto y articulación de intereses” (Willke 2012: 83). Puesto en términos de motivación de la acción, la legitimidad de input se orienta a la selección de los medios que eventualmente conducirán a los fines esperados.

La *legitimidad de output* presupone la efectividad (en el sentido de cumplimiento de objetivos y concreción de resultados) de los rendimientos de un sistema político y de sus instituciones (Longo y Murray 2015). Se centra en las consecuencias de las decisiones y acciones del sistema (Easton 1965) generalmente operacionalizadas a través de los resultados de sus políticas públicas. Para expresar por medio de una fórmula clásica, si la legitimidad de input refiere a la *voluntad del pueblo*, la legitimidad de output introduce la perspectiva de un *gobierno para el pueblo*. En este caso, la legitimidad deriva “de la capacidad de resolver problemas que requieren soluciones colectivas, en tanto ellas no podrían ser solucionadas por la acción individual, tampoco por medio del mercado ni por una acción colectiva voluntaria en la sociedad civil” (Scharpf 1999: 20). Este tipo de problemas requiere de estructuras multifuncionales que en conjunto produzcan los resultados programados de manera coordinada. De este modo, la legitimidad de output

es vista como un correlato de la legitimidad de input (Willke 2012). La democracia tendría solo un carácter ritual si su evaluación se concentrara solo en la primera y subvalorara la segunda. De igual manera, el puro énfasis en los resultados instrumentaliza el concepto de democracia en términos de logro de metas, y puede conducir a una limitación de su sentido de participación formal que acercaría el concepto de democracia a formas patrimonialistas de organización política (Weber 1992).

La *legitimidad de throughput*, en tanto, ha sido desarrollada sistemáticamente por Schmidt (2010, 2013). Es concebida en términos de eficacia, transparencia y *accountability* de la acción de gobierno, en conjunto con la inclusión en los rendimientos de los procedimientos institucionales. Su relevancia reside en la influencia que puede tener sobre los otros dos tipos de legitimación: un mal throughput “consistente de prácticas de *governance* opresivas, incompetentes, corruptas o sesgadas” (Schmidt 2013: 3) socava las percepciones de legitimación en todos los niveles; mientras que un buen throughput puede sostener una constelación política a pesar de resultados no plenamente satisfactorios.

La legitimidad de throughput está orientada al proceso y, por tanto, al modo en que las personas son incluidas en procedimientos institucionales de manera tal que ellas acepten las premisas de una decisión como propias y reestructuren sus expectativas en sintonía con el marco institucional (Luhmann 1983). En este sentido, el tipo de legitimación throughput apunta a reducir la distancia entre las expectativas que el propio marco institucional abre y la experiencia de los actores con ese marco institucional. La idea de *democracia deliberativa* como formación discursiva de la opinión y la voluntad política (Habermas 2000) y la propuesta de *sistemas de negociación* en los que se busca un paralelismo de metas por medio de la coordinación pragmática de expectativas (Willke 1995), caben como formas throughput de legitimación. Además del caso de la Unión Europea, este tipo de análisis de legitimidad ha sido aplicado al análisis de redes de política pública (Doberstein y Millar 2014), instancias de regulación de servicios públicos (Chatzopoulou 2014; Meerkerk, Edelenbos y Klijn 2015), mecanismos globales de *governance* (Take 2012), el sistema financiero (Willke 2012), y condiciones de déficit democrático en contextos globales de *governance* (Bekkers, Dijkstra, Edwards y Fenger 2007).

Algunas conclusiones intermedias pueden obtenerse del despliegue de estas distinciones para el análisis de la Constitución de 1925 y para una sociología constitucional en términos generales. En primer lugar, si la legitimidad de las constituciones puede ser evaluada en los términos descritos, ello supone que ninguna Constitución es legítima (o ilegítima) en sí y ante sí. Su legitimidad se construye sociohistóricamente en la operación de sus procedimientos formales, en la satisfacción o decepción de las expectativas que abre, y en la capacidad reflexiva de sus mecanismos para detectar fallas y corregirlas por medio de reformas en sintonía con los afectados reales y potenciales. Es decir, su legitimidad se juega en la dinámica de las condiciones de input, throughput y output.

En segundo lugar, que la legitimidad de una Constitución se construya sociohistóricamente no significa que las posiciones normativas no produzcan contribuciones decisivas a la legitimación constitucional. Ellas pueden aparecer tanto en

las condiciones de input, de throughput y en la evaluación de los outputs. Lo sociológicamente interesante del esquema es que permite considerar esos fundamentos normativos como alternativas equivalentes de legitimación cuya preponderancia depende del resultado de prácticas políticas que logran generalizar una u otra semántica legitimatoria en momentos distintos. Lo que el esquema descarta es, únicamente, que exista solo un modo normativamente correcto (o verdadero) de legitimación que fundamente un sentido de unidad social general. Por razones que no es necesario tratar aquí, la idea de Estado-nación ha enfatizado históricamente tal sentido de unidad (normativo, cultural, identitario, étnico) al interior de sus fronteras; observar ese problema de manera sociológica significa preguntarse *cómo* ha sido esto posible y *cuánta* contingencia normativa se esconde detrás.

En tercer lugar, no sería correcto asociar la legitimidad de input solo al origen de una Constitución, la de output solo a los resultados al final de su período de vigencia, y el throughput al período en el que se mantiene en vigor. Esto implicaría perder las posibilidades dinámicas contenidas en el esquema y, peor aún, perder la dinámica de los procesos de legitimación. Si el input se asocia principalmente con las condiciones de democracia formal que abre un marco constitucional, entonces la legitimidad de input puede producirse a lo largo de todo el período de vigencia. No se trata solo de la legitimidad del *momento constituyente*, sino de la capacidad del marco institucional para poner en movimiento sus procedimientos de participación electoral de manera periódica y contar al menos con el concurso de las personas en ellos. Del mismo modo, el throughput no puede entenderse en la forma de simples variaciones de legitimidad durante la vigencia de la Constitución. El throughput refiere más bien a la experiencia de participación en un proceso o procedimiento institucional que eventualmente conduce a resultados, pero donde lo que importa es la dimensión simbólica de *estar en vías de*. El output de un marco constitucional, en tanto, debe analizarse en relación con la dimensión throughput, esto es, teniendo en cuenta las expectativas que abren las instituciones bajo ese marco, la experiencia de satisfacción o decepción de las personas sujetas a él, y las transformaciones socioestructurales generales que se ponen en juego en la construcción de un orden constitucional.

En síntesis, la sociedad es más compleja que su Constitución, y por ello, para adquirir legitimidad, la Constitución debe actuar como un mecanismo que facilite la reducción de complejidad, es decir, que permita a las instituciones sociales absorber la incertidumbre producida por cambios sociales de escala ampliada, inmanejables desde la perspectiva individual.

2. Crisis y dinámicas de legitimación en la sociedad de la Constitución de 1925

Una aproximación sociológica a la legitimación constitucional no puede centrarse en el texto constitucional, en su dogmática o únicamente en los derechos que formula. Más bien, tiene que entender la Constitución como un resultado tanto de prácticas sociales como de selecciones de tipo evolutivo que configuran transformaciones estructurales que exceden el objeto constitucional. En una fórmula simple: es la sociedad la que produce su

Constitución, ella la que la legitima y la hace caer cuando los marcos que se autoimpuso por su intermedio no son capaces de procesar su creciente complejidad.

En esta sección abordo distintos aspectos sociológicos que importan a la legitimación de la Constitución de 1925 mediante el empleo de los conceptos desarrollados en la sección anterior. Parto por el diagnóstico de crisis de las primeras décadas del siglo XX en Chile del cual la Constitución de 1925 es un resultado. Continúo con el análisis de sus condiciones de legitimación de input, throughput y output, y concluyo con el retorno de la crisis en 1973 entendida en términos de destrucción constitucional.

La crisis en los inicios del siglo XX en Chile: 1920-1925

A inicios del siglo XX en Chile existen al menos tres diagnósticos de crisis: la denominada crisis moral, la crisis del salitre y la crisis del parlamentarismo. La primera reflexionaba sobre la distancia que ya se hacía visible en el cambio de siglo entre la riqueza de clase alta, generada fundamentalmente por la industria del salitre y una plutocracia bancaria, y problemas sociales por primera vez visibles en Chile en su sentido moderno, como alcoholismo, insalubridad de las viviendas, prostitución, mortalidad infantil, suicidio (Subercaseaux 2011). Por un lado, se trataba de una *falta de moralidad pública* “que consiste en el cumplimiento de su deber i de sus obligaciones por los poderes públicos i los majistrados, en el leal y completo desempeño de la función que les atribuye la carta fundamental i las leyes, en el ejercicio de cargos i empleos, teniendo en vista el bien jeneral i no intereses i fines de otro jénero” (Mac-Iver 1900: 16). Por otro, el problema se veía de manera más generalizada en la ineficiencia de la agricultura, en la decadencia de la minería salvo por la industria del salitre, en una reducida actividad industrial, en un comercio sin seguridad de precios, en la pobreza que todo ello producía, pero sobre todo en el orden político: “Cuando después de la Guerra del Pacífico, influidos talvez por la relajación moral que toda guerra afortunada trae consigo, nuestras clases gobernantes olvidaron los verdaderos intereses nacionales, para mirar solo por los propios, se produjo un desquiciamiento jeneral de los partidos que hasta entonces se habían disputado la dirección de los negocios públicos” (Venegas 1998[1910]: 68). El *desquiciamiento* se expresa en corrupción, venalidad, caudillaje, legislación en beneficio propio, limitaciones de acceso al Parlamento –cuestiones que ya daban indicios de una crisis del sistema parlamentario.

Ambos diagnósticos coinciden en dos cuestiones: en el uso de la idea de crisis moral como reflejo de una falta de integración social generalizada y también en la atribución de los problemas de exclusión a situaciones de corrupción en la política. En otros términos, las instituciones políticas fallaban en el output (exclusión) y en el throughput (corrupción). Collier y Satter (1999) ven el problema de manera similar, aunque con algunos matices. La agricultura se caracterizaba por un alto monopolio en la propiedad de la tierra; la industria manufacturera tenía un mayor auge asociado a los mercados urbanos y del salitre; la propia industria del salitre era pujante pero comienza su declive en 1914 con la Primera Guerra Mundial; la política monetaria era inflacionaria desde fines del siglo XIX; la vida urbana se tornó especialmente miserable para las clases

populares –con largas jornadas de trabajo, alcoholismo, mortalidad infantil– y la corrupción política y la *politiquería parlamentaria* (inefectividad, rotación de ministerios) aumentó de manera creciente. Especialmente entre 1900 y 1920, todo ello incubó intranquilidad y descontento social en lo que se llamó la *cuestión social*, momento de emergencia del proletariado urbano y caracterizado por crecientes huelgas, protestas, organización sindical, de estudiantes, y la expansión ideológica del anarquismo.

Las decepciones eran demasiadas a inicios del siglo XX. La experiencia se distanciaba de la expectativa cada vez más. Probablemente el tiro de gracia de ese proceso es la crisis del salitre. Según Meller (1998), esta se inicia en 1914 y concluye en 1929 cuando los ingresos vuelven a nivel de 1880. El problema, sin embargo, no es solo la reducción del precio; es que el boom exportador produjo altos niveles de gasto fiscal con una estructura tributaria que dependía principalmente de un ítem sometido a fluctuaciones externas. Por ello las drásticas reducciones de 1914 condujeron a medidas impopulares que afectaron la legitimidad de output del orden político: reducción de salarios públicos, impuestos al alcohol, al tabaco, e incluso impuestos a la renta, la propiedad, las inversiones de capital y sobretasas a artículos suntuarios, que tocaban especialmente a las clases altas. Como nada de esto lograba cubrir los déficits, la emisión de papel moneda y bonos se incrementó de manera constante con fuertes efectos inflacionarios (Collier y Satter 1999).

Fernández (2007) ha sostenido que el período entre 1891 y 1931 puede ser caracterizado como un *Estado excluyente*. Lo cierto es que cuando se observan los outputs de sus instituciones políticas, la denominación puede ser adecuada. No obstante, por una razón más bien formal Fernández (2007: 99) concluye que no hay crisis: “No hubo ‘crisis de legitimidad’ exactamente por la misma razón que no hubo consensos ni ruptura de éstos: los grupos oligárquicos no llegaron a acuerdos con el resto de la población acerca de la forma cómo debían estructurarse las prácticas política, administrativa y legal, y esta no concluyó voluntariamente obedecer la naciente institucionalidad republicana”. Fernández remite solo a un tipo de legitimación orientada a la formación de consensos; confunde la aceptación en la base de la legitimidad con deliberación, que es solo una de las formas posibles de legitimación tipo throughput –probablemente la más normativamente dirigida dentro de los modos de legitimación racional. Excluye, por ejemplo, que el problema de la legitimación se haya resuelto por la vía de una dominación tradicional, específicamente como dominación estamental en el sentido weberiano (Weber 1992: 185ss), y excluye también que justamente el proceso de modernización haya hecho insostenible seguir recurriendo a esta fuente de legitimidad tradicional ante todas las evidencias y experiencias de crisis generalizada a inicios del siglo XX. Incluso el mismo Fernández (2007: 103) entrega datos acerca de los persistentes problemas de legitimidad de input en ese período: “en 1885 votó un 3,2 por ciento de la población total; un 3,6 por ciento en 1888; un 8,6% en 1912 y un 4,4 por ciento en 1920”.

Cuando las crisis tocan aspectos fundamentales de las estructuras sociales de una época, adoptan el modelo de una cascada, circulan de una dimensión social a otra. En su análisis de la crisis financiera 2008, Walby (2015) sostiene que desde el ámbito de las finanzas, la crisis afectó a la economía real, al ámbito fiscal y desde ahí a la legitimación democrática. De modo similar, en la década de 1970 Habermas (1988) argumenta que la

crisis económica se transformó en una crisis de racionalidad a nivel político que afectó su legitimidad e incluso la motivación en el sistema socio-cultural. En el caso chileno de inicios del siglo XX, la crisis parece ser originalmente visible en la dualización de la sociedad en términos de riqueza y pobreza, en la construcción topológicamente identificable en zonas de inclusión y zonas de exclusión (Luhmann 2005), que impedían a las clases medias profesionales nacientes ocupar posiciones de poder relativo. Ello afectó las condiciones de legitimación del orden político, aunque el golpe final vino desde la crisis económica del salitre, que aceleró la transición a una nueva situación. En términos de fases de desarrollo, el periodo implicó el fin del modelo de agro-exportador y el inicio de la fase de industrialización sustitutiva de importaciones.

Puesto que se trata efectivamente de una crisis, las décadas previas a la Constitución de 1925 deben ser consideradas tanto en términos de la inadecuación de las estructuras disponibles para procesar incrementos de complejidad social, como también desde el punto de vista de un clima social favorable para el despliegue de nuevas bases de convivencia. Esto es lo que Cordero (2017) ha denominado un momento de *negatividad*, en el que crítica y expectativa operan de manera conjunta en la resolución de la reestructuración de la sociedad. De este modo, a pesar de que la crisis de inicios del siglo XX en Chile expresa los problemas de legitimación de input, throughput y output del antiguo sistema institucional, la propia crítica, movilización y participación que produce constituye un input legitimatorio de la nueva fase. Sobre esta base se asienta la Constitución de 1925.

Ambigüedades de legitimación de input y construcción de estatalidad

Distintos elementos deben ser considerados en la legitimación de input de la Constitución de 1925. La evaluación de ellos en conjunto deja ver la ambigüedad en este aspecto. Esto se sintetiza esquemáticamente en la Tabla 2:

Tabla 2. Legitimación de input en la Constitución de 1925

| Aspectos legitimatorios | Aspectos críticos |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Liderazgo carismático de Alessandri | <ul style="list-style-type: none"> Alineación de Alessandri con fuerzas militares |
| <ul style="list-style-type: none"> Movilización social y propuestas constitucionales: Recabarren, Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales | <ul style="list-style-type: none"> Intervención militar del proceso constituyente entre 1924 y 1925. Renuncia del presidente electo; juntas militares asumen el gobierno |
| <ul style="list-style-type: none"> Comisión constitucional consultiva con representación de partidos políticos | <ul style="list-style-type: none"> Clausura del Congreso en 1925 y 1932 |
| <ul style="list-style-type: none"> Plebiscito (participación de 45% con 93% a favor de nueva Constitución) | <ul style="list-style-type: none"> Plebiscito con opciones dirigidas |
| <ul style="list-style-type: none"> Elecciones periódicas entre 1932 y 1973 | <ul style="list-style-type: none"> Dictadura militar entre 1927 y 1931. Intentos de reemplazo constitucional por constituciones corporativistas o cristianas |

Elaboración propia sobre las siguientes fuentes: Nunn 1970; Collier y Satter 1999; Gazmuri 2012; Correa 2015; Grez 2016.

Desde las fuentes carismáticas de la *autoridad alessandrista* (Collier y Satter 1999) hasta los intentos fallidos de cambio constitucional en una dirección corporativista y cristiana de 1932 (Correa 2015), lo que el período entre 1920 y 1932 muestra es la transición entre una fase de agudización de la crisis y su restabilización (Mascareño, Goles y Ruz 2016). Una situación social de esa naturaleza no puede ser calma, coherente ni consecuente. La mezcla de principios liberales y democráticos que inspiran a la Constitución de 1925 (Cristi 2014) y su orientación bienestarista, contrastan con la facticidad de su instalación. Incluso la intervención militar de 1924 apoya la propuesta de legislación progresista de la Alianza Liberal (que define el camino hacia la Constitución de 1925), y se opone a las fuerzas conservadoras de la iglesia católica y la Sociedad de Fomento Fabril (Ruiz-Tagle 2008). Huntington (1973: 208) ha sostenido que en las primeras décadas del siglo XX y a diferencia de otros países latinoamericanos, Chile tenía un sistema de partidos más desarrollado, una oligarquía políticamente abierta a la penetración de clases medias y un ejército más profesionalizado, por lo que la intervención militar de la década de 1920 “jugó solo un rol suplementario en la transición a un régimen de clase media”. Por cuestiones de este tipo, no es sociológicamente correcto argumentar en los extremos sobre la legitimidad de input de la Constitución de 1925, por ejemplo, que carece de ella por haber sido *impuesta* por militares (Nunn 1970), o que la tiene plenamente por constituir una respuesta a aspectos fundamentales planteados por la *cuestión social* (Heise 1977). Como lo muestra la Tabla 2, hay varios mecanismos de legitimidad de input en el proceso (propuestas constitucionales, comisión consultiva, plebiscito) y también varios aspectos críticos que limitan la participación en ellos y que, por tanto, deslegitiman el input.

Mi interpretación es que precisamente por estas constricciones a la legitimación de input de la Constitución de 1925, distintos autores consideran que la vigencia de ella (en un sentido sociopolítico sustantivo y no solo formal) comienza en 1932, con el segundo gobierno de Alessandri, y no en 1925 (Cristi y Ruiz-Tagle 2008; Correa, Jocelyn-Holt, Rolle y Vicuña 2015; Correa 2015; Ruiz-Tagle 2016; Verbal 2016). Ciertamente, parece difícil sostener la legitimidad legal-racional o procedimental de la Constitución si Alessandri renuncia a la presidencia ante la presión de su ministro Ibáñez, si Ibáñez como vicepresidente en ejercicio llama a elecciones con solo él como candidato, si luego establece un Estado persecutorio de la disidencia, si designa un Congreso *a dedo* (el denominado Congreso Termal) afín a su política. Ibáñez renuncia en 1931 luego de una amplia agitación política originada en la crisis de 1929 que se extendió en el gobierno de Montero en 1931 y que culminó en 1932 en la República Socialista, con una nueva disolución del Congreso y el origen de las Milicias Republicanas –fuerzas paramilitares de apoyo al orden constitucional empleadas incluso hasta 1936 en el segundo gobierno de Alessandri para no involucrar a las fuerzas armadas en la acción política (Correa et al. 2015).

En este sentido, es posible sostener que la Constitución de 1925 ‘entra en vigencia’ en 1932 con el segundo gobierno de Alessandri bajo un argumento asociado a la legitimidad de input: que existe una elección presidencial participativa, que se elige un Congreso de manera democrática después de 7 años y de múltiples irregularidades electorales, que el procedimiento eleccionario inaugurado se mantiene hasta 1973 y que

se amplía progresivamente con diversa legislación de inclusión política y reformas constitucionales –como el voto femenino en elecciones municipales en 1934, en elecciones presidenciales y parlamentarias en 1949, la cédula única en 1958, el voto de no videntes en 1969 y el de personas que no saben leer ni escribir en 1971. Collier y Sater (1999: 202) sostienen que el mayor logro de Alessandri “en la década de 1930 fue restaurar la estabilidad, asentando las bases para cuatro décadas de creciente democracia”. En algún sentido, este juicio puede ser acertado, pero me parece restringido a consideraciones de legitimidad de input como las mencionadas, relevantes sin duda, pero *mínimas*. Un escenario más completo del *largo y tortuoso* camino legitimatorio del orden institucional de la Constitución de 1925 se logra con una observación sociológica de la legitimidad de throughput y output.

Lo que se comienza a construir en este período es lo que técnicamente puede denominarse *estatalidad* (*statehood, Staatlichkeit*). Condiciones mínimas de estatalidad suponen una dimensión *de facto* (centralización del monopolio de violencia física) y otra *de jure* (su forma jurídica constitucional) (Weber 1999; Luhmann 2000). Pero además de ellas se requiere de un conjunto de instituciones sociales que permita el procesamiento diferenciado y especializado de expectativas de inclusión social y su transformación en decisiones colectivas vinculantes con resultados prácticos (Luhmann 2000). Esto es lo que Stichweh (2000: 92) ha llamado la *función de intermediación inclusiva* del Estado de bienestar, que comienza a operar en el momento en que “de la dinámica propia de otros sistemas funcionales no resulta la inclusión de una proporción de la población cada vez más alta, sino que las exclusiones se estabilizan o comienzan a amenazar con ampliarse”. La Tabla 3 muestra algunas de estas instituciones creadas al amparo de la Constitución de 1925.

Tabla 3. Construcción de estatalidad 1925-1973

| Ámbito | Institución | Año |
|-----------------------------|--|-----------|
| Economía y comercio | • Banco Central | 1925 |
| | • Ministerio de Agricultura | 1925 |
| | • Cajas de crédito (minería, agricultura, industria, carbón) | 1927-1928 |
| | • Tesorería General de la República | 1927 |
| | • Línea Aérea Nacional | 1929 |
| | • Ministerio del Trabajo | 1959 |
| | • CORFO | 1940 |
| | • Ministerio de Minería | 1953 |
| | • Reforma Agraria | 1962 |
| Administración y regulación | • Contraloría General de la República | 1927 |
| | • Superintendencia de Seguros y Sociedades Anónimas | 1927 |
| | • Estatuto administrativo | 1930 |
| | • Código del Trabajo | 1931 |
| | • Corporación de Ventas de Salitre y Yodo | 1934 |
| | • Servicio de Seguro Social | 1952 |
| Bienestar | • Ministerio de Bienestar Social | 1927 |
| | • Dirección de Aprovisionamiento del Estado | 1927 |
| | • Dirección General de Protección de Menores | 1928 |

| | | |
|---------------------|--|------|
| | • Servicio Nacional de Salud | 1952 |
| | • Ministerio de Salud y Previsión Social | 1953 |
| | • CORVI | 1953 |
| | • Auge de construcción con DFL-2 | 1959 |
| | • JUNAEB | 1964 |
| | • Ministerio de Vivienda | 1965 |
| Educación y Ciencia | • Ministerio de Educación Pública | 1927 |
| | • Universidad Técnica del Estado | 1947 |
| | • CONICYT | 1967 |
| | • INE | 1970 |
| | • Creación de escuelas (95% de niños en edad escolar primaria) | 1970 |

Elaboración propia sobre las siguientes fuentes: Collier y Satter 1999; Correa 2015; Correa et al. 2015; Memoria Chilena 2017a.

Esta fuerte construcción de estatalidad en Chile entre 1925 y 1973 se corresponde con un proceso socioevolutivo de carácter global que tiene lugar entre los siglos XIX y XX, y que Gino Germani (1962), con especial énfasis en América Latina, identificó como el período de *transición* entre un orden social tradicional y un orden moderno. La transición abarca no solo las dimensiones de la vida social (organización política, economía, estratificación social, familia, moral, entre ellas), sino también implica cambios sustanciales en los modos de pensar, sentir y actuar de las personas. En este sentido, la transición es *total* (Germani 1981). En tanto se trata de un cambio de gran escala, el proceso es altamente inestable: "Lo típico de la transición, la coexistencia de formas sociales que pertenecen a diferentes épocas, imprime un carácter particularmente conflictivo al proceso que es inevitablemente vivido como *crisis*, pues implica una continua ruptura con el pasado, un desgarramiento que no solo tiende a dividir a las personas y grupos, sino que penetra en la conciencia individual, en la que también llegan a coexistir actitudes, ideas, valores, pertenecientes a diferentes etapas de la transición" (Germani 1962: 70).

Huntington (1991) ha interpretado estos procesos de modernización desde el punto de vista político como *olas de democratización* y sus retrocesos. La primera ola que establece instituciones democráticas modernas se produce en el siglo XIX e incluye a países europeos y americanos, entre ellos Chile. Las líneas se diferencian en las décadas de 1920 y 1930 cuando distintos países de esas regiones entran en fases de totalitarismo o autoritarismo. Chile es el único país de América Latina que mantiene y refuerza su proceso de democratización en esas décadas, precisamente con la Constitución de 1925. La segunda ola de democratización se inicia luego de la Segunda Guerra Mundial en países europeos y asiáticos. En ese momento, Chile comienza a ir a contracorriente: el retroceso democratizador se había iniciado en 1960 en América Latina y la tercera ola de democratización se iniciaba en Portugal en 1974, un año después de que Chile comenzaba su fase dictatorial. Consecuentemente, Chile entra tarde, en 1990, en la tercera ola de democratización, que se extiende desde 1974 hasta el fin del totalitarismo soviético.

A inicios del siglo XX, el orden institucional creado al amparo de la Constitución 1833 había anunciado sus límites. La *cuestión social* era el síntoma más visible de la

inadecuación de las estructuras sociales para procesar las crecientes demandas del proceso de transición, tanto en su dimensión sociológica enfatizada por Germani como en la dimensión política enfatizada por Huntington. La propia Constitución de 1925 y el fuerte desarrollo institucional en distintos campos que se despliega bajo sus marcos, se orientan a la construcción de una estatalidad adecuada a la transición, que cumpla con la función de intermediación inclusiva cuando los rendimientos de distintos sistemas estabilizan exclusiones y amenazan con acrecentarlas. Interesante es que en Chile esta transición entre tradición y modernidad se lleva a cabo en el siglo XX sin perder el carácter 'cívico' del régimen político, a diferencia de otros órdenes que adoptaron formas más bien 'pretorianas', como Paraguay, Egipto o Argentina, o totalitarias, como Alemania e Italia (Huntington 1973). De todos modos, en ese escenario Chile pertenece a un nivel *transicional*, con participación de clase media y parlamentos elegidos en procesos electorarios limitados, los que sin embargo se van ampliando consistentemente a lo largo del siglo XX aumentando la legitimación de input del sistema.

Como lo he sostenido en la sección anterior, la legitimación de throughput apunta a la reducción de la distancia –por lo demás siempre existente– entre expectativas sociales (fundamentalmente de inclusión en los rendimientos institucionales) y experiencia de los actores en relación con las instituciones. En este sentido, la Constitución de 1925 es la Constitución de la transición entre tradición y modernidad en Chile. Ahí hay que buscar sus condiciones de legitimación throughput y su reacción reformista cuando el output muestra una distancia entre las expectativas creadas y la experiencia.

Legitimación de throughput, legislación y bienestar

En términos históricos, la década de 1920 representa en Chile el fin de la economía agro-exportadora. La crisis de 1929 marca un punto de inflexión hacia la modernización como industrialización sustitutiva de importaciones y hacia un tipo de Estado que se sitúa en el centro de la actividad social. La creación de la CORFO fue ciertamente el símbolo del cambio de modelo (Larraín 2001), pero ella por sí sola no alcanza ni con mucho a producir condiciones de legitimación generalizables. Para ello hay que preguntarse por la unidad entre texto constitucional, legislación e instituciones sociales.

Un pasaje de la Constitución de 1925 me parece particularmente relevante para observar esta unidad, aquel que introduce la *semántica del bienestar* en forma de garantía constitucional. Este pasaje incluye: "La protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización" (Art. 10, 14^o). La pretensión de la garantía es reducir la distancia entre expectativas y experiencia de inclusión por medio de legislación.

La ley efectivamente se encargó de esta organización por medio de la creación de las instituciones indicadas en la Tabla 3 –entre otras. Este es el núcleo de la legitimidad de throughput de la Constitución de 1925: por medio de leyes dio forma efectiva a instituciones especializadas y diferenciadas en la resolución de problemas sociales que

previamente no existían y para los cuales se demandaba solución. Los actores comenzaron a tener entonces direcciones específicas a las que remitir sus expectativas. De este modo y como parte del proceso de transición entre tradición y modernidad en Chile, las distintas expectativas de inclusión comenzaron a dejar de dirigirse hacia la caridad de la iglesia o la buena voluntad de patrones generosos, y fueron redireccionadas hacia las instituciones de bienestar modernas, y hacia sindicatos y partidos en el plano de la representación. Las instituciones de bienestar asumieron la responsabilidad central, de carácter constitucional, por la inclusión social, adoptando una función de intermediación inclusiva. Lo que la construcción de estatalidad por medio de la legislación social anunciada en la Constitución en forma de garantía constitucional logra, es procesar la complejidad creciente del entorno por medio de un incremento interno de la complejidad estatal. En otras palabras, se ponen a disposición procedimientos de mayor alcance y especialización –en salud, educación, economía, en el ámbito jurídico, en aspectos de *accountability* y en protección social y familiar– para el procesamiento de expectativas inclusión, a la vez que se proporcionan los medios semánticos para expresar el cumplimiento satisfactorio de esas expectativas a través del concepto de bienestar.

En esta dimensión de la legitimación throughput no se trata aún de los resultados, sino de tomar parte en los procedimientos que conducen a la producción de ellos. Son necesidades expresivas o consumatorias, no instrumentales, las que se realizan en la acción. Como lo indica Luhmann (1983: 224): “la función de la legitimación no se satisface por la elección de los medios adecuados para un fin imaginado que reside en un futuro distante, sino por medio de un aspecto que a menudo permanece latente en la conducta social: la acción simbólico-expresiva, que quienes toman parte en los roles implícitos realizan activamente y, quienes no lo hacen, la practican significativamente por medio de una representación dramática del procedimiento, realizándola simbólicamente”. No se trata, por tanto, de obtener buenas calificaciones, sino de estar estudiando; no se trata de haber sanado de la enfermedad, sino de estar en tratamiento; no se trata de tener la vivienda soñada, sino de estar en camino a mejorarla; no se trata del primer millón de dólares, sino de tener un empleo que permita reproducir los planes de vida. Se trata de una participación en procesos antes que en resultados finales. Lo que la Constitución de 1925 produce, y el por qué logra legitimidad entre 1925 y 1973 a pesar de la cuestión social, de las intervenciones militares que la rodean, de la dictadura que la inaugura y de la crisis de 1929, es porque produce, por primera vez en Chile, un escenario de procedimientos modernos en el que la alta incertidumbre de la transición entre tradición y modernidad puede ser procesada a través de la experiencia simbólico-expresiva de sentirse parte de un cambio social general y canalizarlo mediante la expectativa de bienestar.

Un elemento constitucional relevante para la producción de una institucionalidad que se haga cargo de la transición es la idea de propiedad. También a nivel de garantía constitucional, el texto de 1925 indica: “El ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública” (Art. 10, 10º). El pasaje sucede a otro de contenido liberal sobre la

“inviolabilidad de todas las propiedades”, pero este introduce la semántica de la *función social*, si bien no el término (Mirow 2011; Ruiz-Tagle 2016) –que sí aparece en la reforma de enero de 1967 (Tabla 5). La pregunta es, nuevamente, si la legislación convierte el texto en institucionalidad que procese las expectativas de la transición.

Según Mirow (2011: 1206ss), la norma constitucional se tradujo vía legislación en un conjunto amplio de instituciones dispuestas a la fase desarrollista (entendida en la Constitución aún bajo la semántica decimonónica de ‘progreso del orden social’). Algunas de estas instituciones son: cargas impositivas a la propiedad urbana no desarrollada para fomentar la construcción (1926); expropiaciones para entrega a colonos, estatutos de regulación de construcción urbana y de caminos, proteccionismo y desarrollo de industria (1927-1931); el Comisariato General de Subsistencias y Precios (1932); Corfo (1939); nuevos regímenes impositivos para gasto social (1952); reforma agraria (1967-1973). La idea híbrida de propiedad de la Constitución de 1925 (inviolabilidad de la propiedad más función social, inspiración liberal y bienestarista) tiene también su correlato en instituciones concretas a las cuales los individuos pueden dirigir expectativas de inclusión y tomar parte en prácticas que antes no estaban disponibles –en principio con independencia de los resultados que se obtengan. Esa es la clave de la legitimación de throughput: saber que se está en algo distinto, además en algo que antes no era posible porque no existían las alternativas para ello. La legitimidad que la Constitución de 1925 obtiene de esto asciende, por tanto, desde la experiencia de participación en procesos sociales originales (la industrialización, la educación obligatoria, la reforma agraria, por ejemplo) hacia la garantía constitucional de una propiedad orientada al *progreso*.

Sin embargo, la dimensión expresiva de la legitimación no es la única. Tanto en el input como en el output –desde el inicio, pero especialmente a partir de la década de 1950– se comenzaron a presentar problemas que condujeron a ambigüedades en la dinámica de legitimación de la Constitución de 1925. A mi entender, estas ambigüedades logran manejarse adecuadamente por medio de un buen throughput, que se manifiesta en el desarrollo de reformas constitucionales y nueva institucionalidad orientada a la inclusión política y social.

Problemas de legitimación

Las razones de la creciente legitimación de la Constitución de 1925 están en que traduce garantías constitucionales en instituciones orientadas al procesamiento de las expectativas de la transición entre tradición y modernidad que dan forma a la función de intermediación incluyente de la formación de estatalidad. Su ambigüedades, en tanto, pueden buscarse en la legislación que limita la participación democrática y en los resultados (output) que las instituciones de inclusión van mostrando a lo largo del período, especialmente hacia 1950. Puesto que estos resultados no son siempre satisfactorios, es posible abrir la pregunta acerca de si la Constitución de 1925 entró en un proceso de deslegitimación que culminó en el golpe militar de 1973 o si, por el contrario, mediante procesos de reforma y creación de nuevas instituciones democráticas y de bienestar a las que en la década de 1960 concurrieron tanto gobierno como oposición mantuvo su legitimidad hasta 1973.

La Tabla 4 presenta seleccionadamente algunos de los problemas de legitimación de input y output en la dinámica de la Constitución de 1925.

Tabla 4. Problemas de legitimación de input y output en la Constitución de 1925

| Input | Output |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Uso de facultades extraordinarias que restringen libertades públicas en gobierno de Alessandri (década de 1930) • Ley de Seguridad Interior del Estado (1937), utilizada por Alessandri y J.A. Ríos | <ul style="list-style-type: none"> • Analfabetismo alto en período: 25% (décadas 1930 y 1940), 20% (década 1950), 15% (década 1960) • Uso de impuestos para financiar gastos generales y subsidio de importaciones, sin inversión (1940-1950) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Seguridad Interior del Estado referida a acciones que favorezcan a países en guerra contra un Estado americano o sus aliados (1943) | <ul style="list-style-type: none"> • Reducción de fuerza de trabajo en minería por tecnologización (ca. 18.000 en 1940 a ca. 12.000 en 1960) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Defensa Permanente de la Democracia que proscribió al Partido Comunista (1948-1958) | <ul style="list-style-type: none"> • 60% de población desnutrida a fines de década de 1960 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Cohecho como práctica política constante en el período (200 a 300 pesos por voto hacia 1950) | <ul style="list-style-type: none"> • Alta centralización produce indigencia y marginalidad en la ciudad de Santiago |
| <ul style="list-style-type: none"> • Representación corporativa paralela a la representación electoral. Asociaciones empresariales representadas en organismos del Estado encargados de regulación económica y social (desde 1920) | <ul style="list-style-type: none"> • Bajos salarios en sector industrial e inflación como estrategia económica desde década de 1950 (70% de inflación en 1954, 40% de inflación en 1964; 300% en 1973) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Nueva Ley de Seguridad Interior del Estado (1958) • Facultades extraordinarias en la mayoría de los gobiernos con excepción de Jorge Alessandri (1958-1964) | <ul style="list-style-type: none"> • Segregación escolar a nivel secundario (1 de 22 niños llega a educación secundaria en 1960) • Hipertrofia estatal: concentración de 80% de producción industrial y 60% del PNB (1973) |

Elaboración propia sobre las siguientes fuentes: Collier y Satter 1999; Correa 2000; Loveman y Lira 2002; Sunkel 2011.

Más arriba he argumentado que la evaluación de input en el origen de la Constitución de 1925 es ambigua. Me parece que esa ambigüedad de input se mantiene a lo largo de todo el período. Por un lado, la Constitución de 1925 produce normas de formación de la voluntad que habilitan el juego político hasta 1973 (Atria 2013), por otro, la legislación indicada en la Tabla 4 (toda ella apoyada en el Art. 44, 13 de la Constitución, sobre la restricción de libertades públicas) limita ese mismo juego y produce problemas de legitimación de input. Mientras la Ley de Defensa Permanente de la Democracia eliminaba a 25.000 militantes comunistas de los registros electorales en 1948, en 1949 se aprobaba el voto femenino en elecciones presidenciales y parlamentarias; mientras que una nueva Ley de Seguridad Interior del Estado se promulgaba en 1958, en el mismo año la cédula única de votación ponía fin al cohecho y ampliaba significativamente el universo electoral (Torres 2014). De todos modos, el espectro ideológico de participación política fue amplio, y como sostiene Correa (2000: 117), todos los partidos gobernaron, se renovaron cargos públicos y hubo alternancia en el poder: "Las normas que rigen la

convivencia ciudadana por medio de la Constitución [de 1925] fueron respetadas. No es poco decir". Por ello, me parece que el principal problema legitimatorio de la Constitución de 1925 no está en las condiciones de input, sino en los rendimientos de output de las instituciones de inclusión, especialmente hacia la década de 1950.

Algunos de los resultados de la institucionalidad social creada al amparo de la Constitución de 1925 están en la Tabla 4. Si bien el período 1925-1973 desarrolla una legislación social sin comparación en la historia de Chile que le otorga su legitimación *throughput*, es también el período en el que las instituciones creadas se someten de manera permanente a fuertes exigencias de expansión de sus límites derivadas del aumento de la población en Chile (de 4,2 millones en 1930 a 8,8 millones en 1970), de la concentración en Santiago (de 0,5 millones en 1920 a 2 millones en 1960), del aumento de las expectativas de vida (de 35 años en 1930 a 63 en 1970) (Collier y Sater 1999: 250ss; Memoria Chilena 2017b). Estas exigencias dan cuenta de una situación evolutiva única: la transición entre tradición y modernidad (Germani 1962), la transformación de una sociedad oligárquica en una sociedad de masas en la que clases medias y populares aspiran a posiciones sociopolíticas de relevancia (Heise 1977), en la que las jerarquías estamentales no dejan plenamente de existir, pero pierden sus fuentes tradicionales de legitimación.

Para financiar la institucionalidad desarrollada (Tabla 3), en la década de 1950, el Estado tenía que basarse en un sistema fiscal obsoleto que cargaba tributariamente las exportaciones y el comercio exterior y que había sido adecuado a la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones. A medida que el sector público se expandía –asumiendo tareas en infraestructura productiva, actividades industriales, creando empleos, extendiendo servicios sociales y viéndose presionado hacia el mejoramiento de la distribución de ingresos– el sector exportador se reducía, constriñendo la base tributaria. El resultado fue un sistema impositivo desarticulado que, ante cambios en el mercado del cobre en 1953, condujo a su crisis, a la devaluación de la moneda nacional y a un aumento de salarios, con los subsecuentes problemas inflacionarios de esa estrategia (Sunkel 2011).

Collier y Sater (1999: 241), entregan una vívida descripción de este momento: "A mediados de la década de 1950, Chile parecía haber vuelto a los peores días de la República parlamentaria: el país estaba hundido en la crisis, los políticos contemporizaban. En 1953, el coste de la vida aumentó en un 50%; al año siguiente en un 58%, y en 1955, en un 58%. La situación se volvía cada vez más desesperada: el desempleo casi se duplicó; la utilización de las plantas cayó a los niveles más bajos desde mediados de la década de 1930; el PNB se precipitó en un 8%; se produjo una ola de huelgas, con las cuales los trabajadores trataban de protegerse; aumentó la especulación; el peso perdió 60% de su valor en menos de un año". Arnold Harberger (2000[1956]), por su parte, veía hacia 1956 que la principal causa de la ineficiencia productiva de Chile estaba en políticas proteccionistas, falta de competencia a nivel global y un limitado comercio exterior. En este mismo año, la misión Klein-Saks proponía medidas liberales para el control de la inflación: reducción de déficit fiscal, limitar expansión de créditos a sector privado, eliminar reajustes automáticos de sueldos en el sector público y eliminación de los monopolios (Correa 1985).

En un sentido más sociológico, referido expresamente a la diferencia entre expectativas y experiencia, Tulio Lagos diagnosticaba la situación del modo siguiente: “[Existe una] Aguda desproporción y contraste entre los deseos de las grandes masas de disfrutar de los adelantos de la técnica, de la ciencia y del confort modernos y los recursos destinados a satisfacerlos, lo que ha hecho definir la situación chilena como una ‘crisis de crecimiento’” (Lagos 1961: 106). La construcción de estatalidad (Tabla 3) se orientó al procesamiento de expectativas de inclusión y al cumplimiento de la función de intermediación incluyente. En tanto la población participaba de sus procedimientos, la institucionalidad obtenía legitimación throughput. Sin embargo, esa misma construcción de estatalidad generó un incremento de expectativas que hacia la década de 1950 llevó a una alta presión sobre sus capacidades de inclusión ante el aumento de población, de la esperanza de vida, de la concentración en zonas urbanas, de la proliferación de pobreza y marginalidad. Los sistemas totalitarios resuelven esta presión de inclusión con propaganda y represión; los populistas lo hacen fundamentalmente con retórica; las sociedades democráticas con protestas, alternancia en el poder y reforma. Es justamente la opción democrática la que el sistema político chileno sigue a partir de la década de 1950.

Reforma y la disputa por la Constitución

A pesar de la crisis y las ambigüedades de legitimación de input y output, el horizonte regulatorio entregado por la Constitución de 1925 continuó siendo un marco válido para buscar salidas a las exigencias de democratización política e inclusión social. La Tabla 5 sintetiza estas reformas desde 1943.

Tabla 5. Síntesis de reformas a la Constitución de 1925, 1943-1971

| Reforma | Contenidos básicos |
|-----------------------------|---|
| Ley N° 7.727 del 23.11.1943 | <ul style="list-style-type: none"> • Rango constitucional de Contraloría General de la República • Figura de ‘decreto de emergencia’ (pagos nos autorizados por ley hasta 2% de presupuesto) • Iniciativa exclusiva de presidente en división política del país, nuevos servicios o empleos, aumento de sueldos o gratificaciones a Administración Pública |
| Ley 12.548 del 30.9.1957 | <ul style="list-style-type: none"> • Doble nacionalidad chileno-española • Modificaciones en regulación de adopción y pérdida de nacionalidad |
| Ley 13.296 del 2.3.1959 | <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de duración de cargo de regidor de 3 a 4 años • Elección de regidores en año siguiente de diputados y senadores |
| Ley 15.295 del 8.10.1963 | <ul style="list-style-type: none"> • Toma de posesión material de bienes expropiados como atribución de juez según requisitos • Expropiación con indemnización a plazo en cuotas anuales por no más de 15 años previo pago de 10% |
| Ley 16.615 del 20.1.1967 | <ul style="list-style-type: none"> • Reforma de Art. 10 N° 10 sobre la propiedad: función social, accesibilidad para todos • Regulación de expropiación por interés social, calificada por legislador bajo indemnización • Dominio de recursos naturales de importancia para vida económica, social o cultural |

| | |
|---------------------------|---|
| Ley 16.672 del 2.10. 1967 | <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de agrupaciones provinciales y representaciones parlamentarias |
| Ley 17.284 del 23.1.1970 | <ul style="list-style-type: none"> • Baja edad para sufragar de 21 a 18; suprime requisito de saber leer y escribir • Agrega requisito de saber leer y escribir para ser parlamentario y los 21 años para ser diputado • Modificación de régimen de viajes de Presidente • Modificación de potestades legislativas, que entre otras incluye los decretos con fuerza de ley • Creación de Tribunal Constitucional • Modificación de procedimiento de Reforma Constitucional, que entre otras incluye plebiscito en caso de que Congreso rechace proyecto de reforma constitucional |
| Ley 17.398 del 9.1.1971 | <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de libertades civiles y políticas y regulación de derechos económicos, sociales y culturales (reforma conocida como 'Estatuto de Garantías Constitucionales') |
| Ley 17.420 del 31.3.1971 | <ul style="list-style-type: none"> • Modificación elección de regidores; pueden votar extranjeros mayores de 18 años que hayan residido por más de 5 años en el país |
| Ley 17.450 del 16.7.1971 | <ul style="list-style-type: none"> • Autorización para nacionalizar por ley • Nacionalización de minerales y sistema de concesión • Nacionalización de gran minería con indemnización en plazo no superior a 30 años excluyendo otros derechos |

Elaboración propia sobre las siguientes fuentes: Tribunal Constitucional 2015; Frei et al. 1970; Carrasco 1970.

Las reformas apuntan tanto a la legitimidad de input, throughput y output. Dentro de las primeras se pueden contar las de adopción de nacionalidad, las de 1967 referidas a las representaciones parlamentarias y, especialmente, las de 1970 dirigidas a la rebaja en requisitos para votar y las de libertades civiles y políticas de 1971, que reafirman contenidos constitucionales ya existentes. En las reformas orientadas a incrementar la legitimidad de throughput se incluye –aunque antes de la década de 1950; en 1943– la elevación de la Contraloría General de la República a institución de rango constitucional y el Tribunal Constitucional –en 1970– como organismos superiores encargados de la legitimidad procedimental de la administración y la legislación respectivamente. En tanto, entre las reformas fundamentalmente orientadas a incrementar la legitimidad de output están las referidas a la expropiación, la función social de la propiedad y la nacionalización de empresas. De estas últimas, las dos primeras constituyeron la base del proceso del proceso de reforma agraria iniciado en 1962 con el gobierno de Jorge Alessandri y profundizado durante los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende en términos de la extensión de predios (expropiación de predios desde 80 hectáreas durante Frei y desde 40 durante Allende) y la sindicalización rural, poniendo fin al orden tradicional centrado en la hacienda (Correa et al. 2015). La última (la nacionalización de empresas) fue uno de los tópicos centrales de la disputa por la Constitución.

En este punto, y especialmente desde inicios de la década de 1960 hasta 1973, sostengo que el escenario político chileno, no la Constitución, comienza a quedar atrapado en una paradoja. Por un lado, el sistema político (administración, partidos y públicos) manifiesta, como conjunto, una alta confianza en su Constitución, expresada en

la posibilidad de que por la vía de reformas constitucionales y leyes políticamente consensuadas se pueda seguir acortando la distancia entre expectativas de inclusión política y social y la experiencia concreta de participación en ambas dimensiones. Por otro lado, ese mismo sistema político recurre a la Constitución como horizonte de justificación de posiciones cada vez más opuestas. En este sentido, la legitimidad de la Constitución se mantiene tanto para gobierno como para oposición hasta su destrucción con el golpe militar. A esto es lo que llamo la *disputa por la Constitución*, o más precisamente, la disputa por la legitimidad de la acción política fundada en la legitimidad de la Constitución, que caracteriza el último período de vigencia de la Constitución de 1925.

Aunque con una argumentación distinta, Julio Faúndez (2011) entrega elementos centrales que pueden caracterizar esta disputa, particularmente desde 1970 en adelante. Los sintetizo en la Tabla 6.

Tabla 6. La disputa por la Constitución de 1925

| Gobierno | Oposición |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Elección constitucional de Allende con mayoría relativa | <ul style="list-style-type: none"> Búsqueda de mecanismo constitucional para impedir ratificación por el Congreso. Según Art. 64 Congreso pleno elige entre dos más altas mayorías relativas |
| <ul style="list-style-type: none"> Aceptación de Estatuto de Garantías Constitucionales como reafirmación de principios contenidos en la Constitución | <ul style="list-style-type: none"> Proposición de Estatuto de Garantías Constitucionales para controlar acciones de gobierno de Allende |
| <ul style="list-style-type: none"> Reforma constitucional para estrategia de nacionalización más implementación de proceso de expropiación | <ul style="list-style-type: none"> Enmiendas constitucionales para regular estrategia de nacionalización más demandas jurídicas por validez de expropiaciones |
| <ul style="list-style-type: none"> Rechazo de acusaciones constitucionales como práctica 'parlamentarista' contraria a la Constitución | <ul style="list-style-type: none"> Acusaciones constitucionales por materias de orden público e irregularidades en nacionalizaciones |
| <ul style="list-style-type: none"> Estrategia revolucionaria de Allende desarrollada 'en el marco del Estado de derecho' | <ul style="list-style-type: none"> Pretensión de acusar constitucionalmente a Allende fracasa por no obtener los votos necesarios en elecciones de 1973 |

Elaboración propia sobre las siguientes fuentes: Faúndez 2011; Valenzuela 2013.

La disputa por la Constitución supone que gobierno y oposición recurren a la legitimidad constitucional para sustentar la propia legitimidad de sus acciones políticas o indicar la ilegitimidad a las acciones del adversario. Esto introduce una tendencia deflacionaria en la práctica política, es decir, una situación en la que los intentos de corrección no alcanzan a reproducir la confianza en la acción futura del otro (Luhmann 2007: 299ss). Como consecuencia de ello, los compromisos de valor tienden a absolutizarse, lo que establece fuertes restricciones en la flexibilidad de implementación de esos compromisos. Esto es lo que aconteció a partir de la práctica política de la Unidad Popular. En la búsqueda de un 'compromiso real', la implementación política de valores pierde en alternativas de concreción. El sistema político como un todo reduce drásticamente su pluralismo, con lo que las unidades en disputa se ven "forzadas a 'actuar por su cuenta' y, puesto que las sanciones por no el cumplimiento de compromisos son negativas, se exponen a procesos de 'escalamiento', por ejemplo, aumentos recíprocos en la severidad de la condena por el no cumplimiento, produciendo a menudo la

generalización del conflicto y la disposición al uso de la fuerza. Esto resulta, a la vez, en exclusión de la comunidad moral de elementos previamente tratados como legítimos” (Parsons 1968: 153-4).

Lo particular del proceso es que –a pesar de la política deflacionaria en la que los compromisos de valor su vuelven cada vez más opuestos y absolutos– hay un reconocimiento simbólico y práctico de la legitimidad de la Constitución por parte de gobierno y oposición. Faúndez (2011: 213) ha sostenido que la generalización del conflicto se asienta en la creencia en la alta flexibilidad del sistema político y legal por parte de la Unidad Popular, diagnóstico “compartido ampliamente por otros miembros de la elite política e intelectual”. Ello permitió al gobierno colocar bajo extrema tensión sus márgenes, sobrepasándolos en distintas dimensiones en nombre del ‘mandato constitucional’, y a la oposición defenderlos en base a la misma Constitución –y finalmente también a transgredirlos mediante el apoyo político a un golpe militar. En ese escenario, el problema quedó reducido a una distancia entre la legitimidad de la Constitución y una confianza cada vez más deflacionaria en la acción política de las partes en disputa.

Arturo Valenzuela (2013: 91) ha visto en el Estatuto de Garantías Constitucionales de 1971 un ejemplo de esta deflación de la confianza en la implementación de los compromisos de valor: “La necesidad de exigir una declaración formal de parte de Allende, por la cual se comprometía a respetar la Constitución, demuestra el deterioro de la confianza entre los líderes políticos [y asimismo] subraya el temor de muchos dirigentes políticos a que el juego de ganar apoyo electoral y político a expensas del adversario –que se había acelerado durante el período demócratacristiano– continuara con renovada fuerza”. En términos de la oposición entre Estado y mercado, Tulio Lagos (1961: 107) había observado los gérmenes de esta deflación incluso antes del gobierno de Frei: “[Existe] Un cambio perceptible en la concentración de las opiniones políticas entre los que auspician la intervención del Estado en la economía y los partidarios de la libre empresa”. Una década después, la deflación de la confianza en los compromisos de valor entró en fase crítica.

Esta distancia entre legitimidad Constitucional y práctica política deflacionaria alcanza su más alta ironía y tragedia el 11 de septiembre de 1973 cuando Allende cita su apego a la Constitución en su último discurso y el Bando N° 5 lo acusa de haberse puesto al margen de la Constitución. En este punto, sin embargo, ya está en marcha una destrucción constitucional. Empleando categorías schmittianas, Renato Cristi (1998, 2008, 2014) ha sostenido que la dictadura de Pinochet adopta un carácter soberano y asume con ello el poder constituyente, destruyendo el poder anterior y su Constitución positiva (*Verfassungvernichtung*). Esto se diferencia de una abrogación de la Constitución (*Verfassungsbeseitigung*), en la que se deroga la Constitución pero el poder que la sostiene permanece. Asumiendo esta destrucción constitucional (fin de la Constitución de 1925 más apropiación del poder constituyente democrático por una junta militar), y teniendo en consideración que tanto gobierno como oposición recurrían a la legitimidad de la Constitución para sustentar sus prácticas (Tabla 6), entonces es posible concluir que la Constitución de 1925 seguía gozando de una alta legitimidad de throughput al momento de su aniquilación. Hasta su final la Constitución entrega posibilidades de juego político

(acusación constitucional, plebiscito). Es más bien la práctica política deflacionaria de la época la que impide la utilización de ese potencial para manejar el conflicto.

3. Conclusiones

Dos hipótesis relacionadas han guiado mi argumentación: a) que la Constitución de 1925 obtiene legitimación por la transformación de garantías constitucionales en instituciones de inclusión, y b) que la dinámica de legitimación de la Constitución de 1925 se correlaciona con crisis sociales en el marco del proceso de transición entre sociedad tradicional y sociedad moderna en Chile. Al respecto desarrollo seis conclusiones del análisis.

Primera conclusión. La legitimación no puede ser comprendida de manera binaria por distinciones del tipo *existe/no existe, se tiene/no se tiene*. Cuando se observan las condiciones de legitimidad de input de la Constitución de 1925, el rasgo característico es la ambigüedad. Desde la crisis que le da origen (1900-1925), y en sus primeros años de existencia formal (1925-1932), hay elementos que favorecen su legitimación y otros que la contradicen (ver Tabla 2). A lo largo de su ejercicio, la ambigüedad del input se mantiene: en ocasiones se restringe la participación política, pero a la vez se incorpora crecientemente a electores en el proceso político (ver Tabla 4). Asimismo, las crisis enfrentadas –como en la década de 1950– se manejan por medio de reformas constitucionales y su traducción legislativa (ver Tabla 5).

No obstante, la principal fuente de legitimación de la Constitución de 1925 está en el throughput, es decir, en la inclusión real de la población –o en la posibilidad cierta de inclusión– en procedimientos institucionales de distinto tipo que concretizan garantías constitucionales (ver Tabla 3), y en la supervisión de ellos por medio de instituciones como la Contraloría General de la República. Por primera vez clases medias y populares disponen de mecanismos institucionalizados y diferenciados a los cuales dirigir sus crecientes expectativas de inclusión y participan de ellos, o se orientan a ellos. Esta modalidad de acción simbólico-expresiva pospone los resultados; se centra más en la experiencia actual y menos en la consecución de los fines asociados a la participación. Con ello el Estado puede desarrollar su función de intermediación incluyente característica de los regímenes de bienestar. Pero cuando se trata de expectativas de inclusión, tampoco la consecución de fines pueden posponerse indefinidamente. La Constitución de 1925 encuentra problemas legitimatorios de output hacia mediados del siglo XX asociados principalmente a la crisis del modelo de sustitución de importaciones y los resultados de inclusión (ver Tabla 4). Sin embargo, estos problemas se manejan por medio de reformas constitucionales y su traducción legislativa, alternancia en el poder y acuerdos políticos, como los que dan origen a la reforma agraria desde el período de Alessandri (ver Tabla 5). El problema reside, desde mediados de la década de 1960 en adelante, en una práctica política crecientemente deflacionaria que hace perder pluralismo al sistema político y conduce a que posiciones opuestas recurran a la legitimidad de la Constitución para absolutizar sus compromisos valóricos en conflicto (ver Tabla 6). La legitimidad de la Constitución, por tanto, fluctúa constantemente entre márgenes pero permanece hasta su destrucción en el golpe militar.

Segunda conclusión. Crisis sociales profundas están en el origen y fin de la vigencia de las Constituciones. Por cierto no toda crisis social conduce a una nueva Constitución, pero al menos en caso chileno del siglo XX, hay una correlación entre Constitución y crisis. La Constitución de 1925 emerge cuando un modelo de desarrollo y de sociedad agota sus recursos. Se autoimpone la tarea de adecuar los marcos institucionales a las exigencias de modernización de manera democrática. A mi juicio, más que la Constitución de 1833 y más que la de 1980 hoy, la Constitución de 1925 y la estatalidad que crea fueron sometidas, desde el inicio, a una presión extrema: la de transformar a Chile en sociedad moderna *en regla*: urbanizada, con clases sociales en disputa, industrializada, con medios de comunicación de masas, con partidos de ideologías diferentes y con procedimientos democráticos para resolver problemas de inclusión y controversias políticas. No hay que olvidar que frente a las mismas presiones otros países latinoamericanos reaccionaron con populismo (Argentina, Brasil), con revolución (México, Cuba), o con refundaciones constitucionales permanentes (por ejemplo, 8 constituciones en Venezuela entre 1922 y 1961, 5 constituciones en Ecuador entre 1929 y 1967; 5 constituciones en Bolivia entre 1938 y 1967). Y que en otras regiones del mundo, las presiones de modernización del siglo XX condujeron al fascismo de Alemania y Japón, al comunismo soviético y chino, a formas irresueltas como en India (Moore 2002), y hoy a fundamentalismo y estados fallidos (Ezrow y Frantz 2013). En Chile la presión extrema se pudo manejar aun cuando a mediados de siglo se advirtió que los outputs institucionales estaban siendo excedidos por las expectativas que ellos mismos crearon. El sistema político y su Constitución tuvieron capacidad de reaccionar, al menos hasta que las prácticas políticas se hicieron deflacionarias y aconteció el escalamiento hacia la generalización del conflicto y el uso de la fuerza.

Tercera conclusión. La situación actual en Chile en 2017 (declinación de confianza en instituciones, reducción de participación electoral) no es comparable a la situación de inicios de los años setenta del siglo XX. Si es posible trazar alguna comparación más bien de tipo funcional y no histórica, el momento presente se acercaría más a la situación de la década de 1950, cuando se perciben con claridad los límites tanto del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones como de la expansión del sector público, y emerge la incertidumbre en cuanto a la concretización de los fines instrumentales de la participación social. En la situación actual, se trata de los límites de la Constitución de 1980 en cuanto a la supervisión del funcionamiento de agentes privados a los cuales, no única pero sí mayoritariamente, se han transferido funciones sociales (por ejemplo, Art. 19, 9º sobre salud, 10º sobre educación, 11º sobre libertad de enseñanza, 12º sobre libertad de opinión y 18º sobre seguridad social).

Especialmente en las décadas de 1990 y 2000, la legitimidad de throughput del orden institucional de 1980 se lograba en la medida en que hubiese una inclusión real –o la posibilidad cierta de ella– en rendimientos coordinados por el mercado. Sin embargo, los problemas de oportunidad de atención en salud en el sistema público, los altos costos del sistema privado, el endeudamiento por razones educativas, la calidad deficiente de la educación pública y los casos de colusión de mercado, contribuyeron al desprestigio de esta modalidad de coordinación social y a la deslegitimación del rol de supervisión del Estado que la Constitución de 1980 garantizaba. La Constitución de 1980 tuvo un *mal*

throughput porque no cumplió efectivamente con la tarea de *supervigilancia o fiscalización* de la acción privada que se autoimponía. Las protestas desde 2011 en adelante constituyen una manifestación esperable de estos problemas en un orden democrático.

Cuarta conclusión. Una notable debilidad de la Constitución de 1980 es que propuso un modelo de inclusión social que no construía sobre las bases de la institucionalidad que generó la Constitución de 1925 (Couso 2011). Diagnosticó toda la respuesta institucional a la modernización como un fracaso y se dispuso a empezar todo de nuevo, creando los institutos jurídicos y la red privada para soportar el nuevo modelo de inclusión. Perdió la oportunidad de producir un aprendizaje institucional que solo se logra estableciendo una relación instructiva (cognitiva y normativa) entre pasado y futuro. La Constitución de 1980 renunció a construir sobre la memoria del sistema. De este modo, la aversión a la actividad estatal no solo impidió generar una estructura regulatoria robusta que supervisara la acción privada, sino que tampoco incrementó los rendimientos públicos en la medida necesaria a las exigencias del nuevo período de modernización. Por ello la legitimidad de *throughput* (participación en el mercado) nunca pudo superar los problemas de legitimidad de input ('la Constitución de Pinochet'), al contrario de la Constitución de 1925 que sí superó sus debilidades de origen y de input.

Un nuevo impulso constitucional debe tomar esto en cuenta. No se trata de volver al tipo de provisión estatal del período 1925-1973, porque los procesos sociohistóricos y las expectativas son de distinto tipo. Sí se trata en cambio de dos cosas: a) del manejo de la incertidumbre que genera la fase actual de modernización, y b) del enfrentamiento de la desigualdad. En relación a lo primero, el manejo de la incertidumbre de este momento de modernización a inicios del siglo XIX exige una institucionalidad capaz de otorgar un respaldo efectivo y oportuno ante requerimientos mayores de salud, dispuesta a evitar que las personas tengan que hipotecar su patrimonio futuro con deudas por educación, preparada para aportarles seguridad de que en la vejez recibirán una pensión que permita la conclusión coherente de los proyectos de vida, y capacitada para permitirles consumir con la confianza de que los precios derivan de la competencia y no de colusiones. Estas expectativas de la fase actual de modernización requieren de instituciones de *throughput* efectivas que anticipen la decepción e intervengan antes de que el riesgo se transforme en peligro inminente. La Constitución de 1925 obtuvo su legitimidad en este *throughput*. En este aspecto es una mejor referencia que la de 1980 para un nuevo impulso constitucional.

Quinta conclusión. En relación al enfrentamiento de la desigualdad actual, el problema no es menos relevante. En su clásico análisis comparativo de los procesos de democratización a nivel global durante el siglo XX, Huntington (1973: 222) ha sostenido que si una sociedad se mueve hacia la movilización política de masas sin haber desarrollado instituciones políticas sólidas, las fuerzas militares adoptan una posición conservadora preservando el orden social producido por las clases medias: "su rol histórico es abrir la puerta a la clase media y cerrarlo a la clase baja". Según Huntington, ello abre un período 'pretoriano' como el que Chile inició en 1973. Me parece, no obstante, que las instituciones políticas chilenas no dejaron de ser sólidas. Es justamente la percepción de esa solidez la que lleva a creer en una infinita capacidad de resistencia de sus límites, como lo ha hecho ver Faúndez (2011) en relación a la Unidad Popular. Es la

práctica política deflacionaria la que las presiona hasta que ceden al golpe militar. Por su parte, el rol de las fuerzas armadas chilenas tuvo una dimensión conservadora al detener el avance de los movimientos populares, pero más fundamentalmente tuvo una dimensión revolucionaria, tanto por la destrucción constitucional que llevó a cabo como por la fundación de un orden social que buscaba oponerse al orden anterior.

Sin embargo, la formulación de Huntington me parece importante en un sentido distinto. El conflicto de clase al que remite se entiende hoy en términos de desigualdad. En ello se sostiene la pretensión actual de un rol más relevante del Estado en términos no solo de formas más eficientes de supervisión y regulación de la actividad privada, sino también en términos de bienestar. El núcleo de la Constitución de 1925 está puesto en esa idea de bienestar. Las exigencias de implementación de ese compromiso de valor son ciertamente distintas a las del siglo XX. Antes se trataba de transitar de la sociedad tradicional a la sociedad moderna; hoy se trata del manejo de las inseguridades de la modernidad y de la distribución de sus beneficios. Sin embargo, la historia política de Chile no ha desarrollado un mejor referente de la idea moderna de bienestar que la Constitución de 1925. Ello la debiera transformar en un punto de anclaje para cualquier nuevo impulso constitucional en la actualidad.

Sexta conclusión. Como lo he sostenido más arriba, la Constitución de 1925 sustentó el andamiaje institucional que transformó a Chile en una sociedad moderna entre fines del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Hasta ahora, no hay otro período en la historia del país en que las exigencias sociales hayan sido más múltiples, contradictorias y sociológicamente densas. Se trataba de un cambio evolutivo, de época; de una 'crisis verdadera', de aquellas que incluso cambian el significado de las palabras (Burckhardt 1996). Que esa transformación se haya podido realizar manteniendo e incluso incrementando el carácter cívico de régimen político es en buena parte un mérito del pluralismo político que permitió la Constitución de 1925. Fundamentalmente la deflación de los compromisos de valor en las prácticas políticas condujo al fin de ese pluralismo a inicios de la década de 1970, aunque no a una deslegitimación de la Constitución, que se mantuvo como horizonte de justificación hasta su último momento.

En el impulso constitucional actual se requiere de ese pluralismo que inspiraba a la Constitución de 1925. Ello no se restringe a los mecanismos que obstaculizan su reforma. El problema es más profundo. En palabras de Sierra (2011: 21): "[la de 1980] es una Constitución bastante hipertrofiada, que regula con mucho detalle las más distintas materias. Esto responde a un interés por congelar y proyectar al futuro el propio presente". Cuando la sociedad contemporánea se vuelve culturalmente diversa, institucionalmente diferenciada y globalmente interconectada, no hay nada peor que fijar su orden como continuidad de contenidos sustantivos. Puesto que el mundo no va a aprender de esta prescripción, la capacidad y flexibilidad institucional para enfrentar la contingencia de ese mundo disminuye rápidamente. La Constitución deja de operar como mecanismo de reducción de complejidad cuando en vez de principios y reglas para la producción de reglas pretende inmortalizar contenidos; se vuelve parte del problema antes que un horizonte reflexivo para elaborar políticamente los modos de enfrentar las bifurcaciones del presente. En un nuevo impulso constitucional distintas normas de 1980 pueden ser rescatables, pero no definitivamente el intento de clausurar el futuro. Esa

clásica aspiración autoritaria es una receta para el fracaso en un mundo complejo. La inspiración plural y bienestarista de 1925 ofrece, en cambio, un horizonte dinámico para reconocer y procesar institucionalmente la contingencia del presente.

Bibliografía

- Alexy, R. 1983. *Theorie der juristischen Argumentation*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Atria, F. 2013. *La Constitución tramposa*. Santiago: LOM Ediciones.
- Bekkers, V.; Dijkstra, G.; Edwards, A. y Fenger, M. (eds.) (2007). *Governance and the Democratic Deficit. Assessing Democratic Legitimacy of Governance Politics*. Farnham: Ashgate.
- Brunkhorst, H. 2014. *Critical Theory of Legal Revolutions*. New York: Bloomsbury.
- Burckhardt, J. 1996. *Reflexiones sobre la historia universal*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Carrasco, S. 1970. Estatuto de Garantías Democráticas. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales* 153-154: 121-128.
- Chatzopoulou, S. 2015. Unpacking the Mechanisms of the EU 'Throughput' Governance Legitimacy: The Case of EFSA. *European Politics and Society* 16(2): 159-177.
- Collier, S. y Sater, W. 1999. *Historia de Chile 1808-1994*. Madrid: Cambridge University Press.
- Cordero, R. 2017. *Crisis and Critique. On the Fragile Foundations of Social Life*. London: Routledge.
- Cordero, R.; Mascareño, A. y Chernilo, D. 2016. On the Reflexivity of Crises. Lessons from Critical Theory and Systems Theory. *European Journal of Social Theory*, DOI: 10.1177/1368431016668869.
- Correa, S. 1985. Algunos antecedentes históricos del proyecto neoliberal en Chile (1955-1958). *Opciones* 6: 106-146.
- Correa, S. 2000. La democracia que tuvimos, la democracia que no fue. *Revista de Sociología* 14: 117-120.
- Correa, S. 2015. Los procesos constituyentes en la historia de Chile: Lecciones para el presente. *Estudios Públicos* 137: 43-85.
- Correa, S.; Figueroa, C.; Jocelyn-Holt, A.; Rolle, C. y Vicuña, M. 2015. *Historia del siglo XX chileno. Balance paradójico*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Couso, J. 2011. Trying Democracy in the Shadow of Authoritarian Legality: Chile's Transition to Democracy and Pinochet's Constitution of 1980. *Wisconsin International Law Journal* 29(2): 393-415.
- Cristi, R. 1998. Carl Schmitt on Sovereignty and Constituent Power (179-195). En Dyezenhaus, D. (ed.), *Law as Politics*. Durham: Duke University Press.
- Cristi, R. 2008. Carl Schmitt y la destrucción del constitucionalismo chileno (161-176). En Cristi, R. y Ruiz-Tagle, P., *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*. Santiago: LOM Ediciones.
- Cristi, R. 2014. *El pensamiento político de Jaime Guzmán. Una biografía intelectual*. Santiago: LOM Ediciones.

- Cristi, R. y Ruiz-Tagle, P. 2008. *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*. Santiago: LOM Ediciones.
- De la Cuadra, J. 1957. *Prolegómenos a la sociología y bosquejo de la evolución de Chile desde 1920*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Doberstein, C. y Millar, H. 2014. Balancing a House of Cards: Throughput Legitimacy in Canadian Governance Networks. *Canadian Journal of Political Science* 47(2): 259-280.
- Dworkin, R. 1978. *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Easton, D. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Ehrlich, E. 2001[1912]. *Fundamental Principles of the Sociology of Law*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Ezrow, N. y Frantz, E. 2013. *Failed States and Institutional Decay*. London: Bloomsbury
- Faúndez, J. 2011. *Democratización, desarrollo y legalidad*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Fernández, E. 2007. *Estado y sociedad en Chile, 1891-1931*. Santiago: LOM Ediciones.
- Frei, E., Molina, S., Evans, E., Lagos, G., Silva, A. y Cumplido, F. 1970. *Reforma constitucional 1970*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Gazmuri, S. 2012. *Historia de Chile 1891-1994*. Santiago: RIL Editores.
- Germani, G. 1962. *Política y sociedad en una época en transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.
- Germani, G. 1981. *The Sociology of Modernization*. New Brunswick: Transaction Books.
- Geiger, T. 1979[1946]. *Über Moral und Recht. Streitgespräch mit Uppsala*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Grez, S. 2016. La Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales. Chile, 1925: entre el olvido y la mitificación. *Izquierdas* 29: 1-48.
- Habermas, J. 1988. *Legitimation Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J. 2000. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Habermas, J. 2005. *Zwischen Naturalismus und Religion*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Harberger, A. 2000[1956]. Memorandum sobre la economía chilena. *Estudios Públicos* 77: 399-418.
- Heise, J. 1977[1960]. *150 años de evolución institucional*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Huntington, S. 1973. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, S. 1991. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. London: University of Oklahoma Press.
- Koselleck, R. 2006. Crisis. *Journal of the History of Ideas* 67(2): 357-400.
- Koskeniemi, M. 2007. Constitutionalism as Mindset: Reflections on Kantian Themes About International Law and Globalization. *Theoretical Inquiries in Law* 8(9): 9-34.
- Lagos, T. 1961. Diagrama económico-social de Chile (97-108). En Sociedad Chilena de Sociología (comp.), *Diez años de sociología chilena*. Santiago: Sociedad Chilena de Sociología.
- Larraín, J. 2001. *Identidad chilena*. Santiago: LOM Ediciones.
- Longo, M. y Murray, P. 2015. *Europe's Legitimacy Crisis: From Causes to Solutions*. New York: Palgrave.

- Loveman, B. y Lira, E. 2002. *Arquitectura política y seguridad interior del Estado 1811-1990*. Santiago: DIBAM.
- Luhmann, N. 1983. *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, N. 2000. *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, N. 2005. Inklusion und Exklusion (226-251). En Luhmann, N., *Soziologische Aufklärung 6*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Luhmann, N. 2007. *La sociedad de la sociedad*. México DF: Herder.
- Mac-Iver, E. 1900. *Discurso sobre la crisis moral de la República*. Santiago: Imprenta Moderna.
- Mascareño, A.; Goles, E. y Ruz, G. 2016. Crisis in Complex Social Systems: A Social Theory View Illustrated with the Chilean Case. *Complexity* 21(2): 13-23.
- Meller, P. 1998. *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Memoria Chilena 2017a. El Estado de bienestar social (1924-1973). Disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3411.html#cronologia> [15 de enero 2017]
- Memoria Chilena 2017b. Desarrollo y dinámica de la población en el siglo XX. Disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3351.html#cronologia> [15 de enero 2017].
- Meerkerk, I.van; Edelenbos, J.; Klijn, E. 2015. Connective Management and Governance Network Performance: The Mediating Role of Throughput Legitimacy. Findings from Survey Research on Complex Water Projects in the Netherlands. *Environment and Planning C: Government and Policy* 33: 746-764.
- Mirow, M. 2011. Origins of the Social Function of Property in Chile. *Fordham Law Review* 80(3): 1183-1217.
- Moore, B. 2002. *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Barcelona: Península.
- Nunn, F. 1970. A Latin American State within the State: The Politics of the Army, 1924-1927. *The Americas* 27(1): 40-55.
- Rawls, J. 1999. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press.
- Ruiz-Tagle, P. 2008. Derechos fundamentales, democracia y pobreza (297-321). En Cristi, R. y Ruiz-Tagle, P., *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*. Santiago: LOM Ediciones.
- Ruiz-Tagle, P. 2016. *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*. Santiago: LOM Ediciones.
- Scharpf, F. 1999. *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt: Campus Verlag.
- Schmidt, V. 2010. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited. Input, Output, Throughput. *KFG Working Paper Series* 21, Freie Universität Berlin.
- Schmidt, V. 2013. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and `Throughput`. *Political Studies* 61: 2-22.
- Sierra, L. 2011. La supramayoría en la potestad legislativa chilena como anomalía democrática (13-168). En Sierra, L. y Mac-Clure, L., *Frente a la mayoría: leyes*

- supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Stichweh, R. 2000. *Die Weltgesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Subercaseaux, B. 2011. *Historia de la ideas y de la cultura en Chile, Vol. II*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Sunkel, O. 2011. *El presente como historia. Dos siglos de cambio y frustración en Chile*. Santiago: Catalonia.
- Take, I. 2012. Legitimacy in Global Governance: International, Transnational and Private Institutions Compared. *Swiss Political Science Review* 18(22): 220-248.
- Teubner, G. 2012. *Constitutional Fragments*. Oxford: Oxford University Press.
- Thornhill, C. 2011. *A Sociology of Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torres, I. 2014. *La crisis del sistema democrático: las elecciones presidenciales y los proyectos políticos excluyentes. Chile 1958-1970*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Tribunal Constitucional 2015. *Constituciones políticas de la República de Chile 1810-2015*. Santiago: República de Chile.
- Valenzuela, A. 2013. *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago: Ediciones Diego Portales.
- Venegas, A. 1998[1910]. *Sinceridad. Chile íntimo en 1910*. Santiago: CESOC.
- Verbal, V. 2016. El debate constitucional en Chile. La cuestión de la legitimidad. En Bustamante, G. y Sazo, D. (comps.), *Democracia y poder constituyente*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Walby, S. 2015. *Crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Weber, M. 1992. *Economía y sociedad*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Willke, H. 1995. *Systemtheorie III: Steuerungstheorie*. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag.
- Willke, H. 2012. Legitimization by Exuberance? Output-Legitimacy and Systemic Risk in Global Finance (83-98). En Mascareño, A. y Araujo, K. (eds.), *Legitimization in World Society*. Farnham: Ashgate.